



Borgeren og farlig produktion

Lægmandspanelets konklusioner

Konference i Østre Gasværk den 18. maj 1988
Arrangeret af Teknologinævnet i samarbejde med
Industriministeriet, Miljøministeriet
og Direktoratet for Arbejdstilsynet



Forord

Onsdag den 18. maj 1988 afholdt Teknologinævnet i samarbejde med Arbejdsministeriet, Industriministeriet og Miljøministeriet en konference med titlen "Borgeren og farlig produktion". Konferencen handlede om risikovurdering og tog udgangspunkt i den kemiske industri som eksempel på en risikofyldt produktion.

Konferencen blev afholdt i Østre Gasværk og sammenflettede på utraditionel vis ekspertudsagn, lægfolksindlæg og kunstneriske indslag.

I ekspertpanelet deltog Styhr Pedersen, DTH - John Helsing, Industriministeriet - Per Sørup, Miljøministeriet - Fleming Colstrup, Chaufførernes Fagforening - Søren Vogelsang, Lundbeck A/S - Henning Ryssov-Nielsen, Grindsted Products - Bent Jakobsen, Kemisk Værk Køge - Sune Bøgh, LO - Jørgen Kampmann, CowiConsult - Erik Degn, Ringkøbing Amtskommune - Tove Ferm, Arbejdstilsynet - Ib P. Pedersen, Nyborg Politi og Inge Henningsen, H.C. Ørsted Instituttet.

Ordstyrere var Karen Siune og Lotte Valbjørn, begge medlemmer af Teknologinævnet.

Spørgepanelet har på de efterfølgende sider forsøgt at sammenfatte deres indtryk og vurderinger fra konferencen. På den baggrund er spørgepanelet kommet med en lang række indvendinger og konkrete forslag.

Panelet konstaterer en tillidskløft mellem befolkningen på den ene side og virksomheder og myndigheder på den anden. Offentligheden har ikke grund til at føle sig tryk, hverken på miljøets eller egne vegne, når det gælder risikoen ved farlig produktion.

De offentlige høringer - efter svensk og amerikansk mønster - er blot eet af forslagene til, hvordan større tillid kan opnås. Andre forslag er: Risikoråd på amtsplan. Lokale "nævningeting" - dog uden vetoret - der løbende skal vurdere lokal produktion. Og ny lovgivning, så produktion foregår under erstatningsansvar overfor det omgivende samfund.

- Vi vil tages alvorligt. Vi er ikke risikosky, men vi vil selv være med til at bestemme, hvilke risici vi udsættes for, siger lægmændene.

- Det hele handler om større åbenhed. Det var også virksomheds- og myndighedsrepræsentanter indstillede på, vurderer lægmandspanelet.

Panelet, som Teknologinævnet er kommet i kontakt med via blandt andet lokale natur- og miljøforeninger, bestod af:

*Else-Marie Brustad, socialpædagog, Køge
Folmer Hansen, maskinarbejder, Nyborg
Kurt Hansen, slagter, Esbjerg
Holger Jørgensen, salgsinspektør, Horsens
Susanne Østerlund, adjunkt, Løgumkloster*

Til efteråret udsender Teknologinævnet en debatpjece om risikovurdering, hvor dette dokument og indlæg på konferencen indgår på linje med interviews mm.

Endvidere producerer Teknologinævnet en film, som i efteråret vil kunne rekvireres sammen med pjecen til brug ved lokale arrangementer.

Lotte Valbjørn
Teknologinævnet

Om betydningen af den kemiske industri

Den kemiske industri beskæftigede i 1986 41.000 personer og havde en omsætning på 49 mia. kroner.

Som sådan må den kemiske industri betragtes som væsentlig for antallet af arbejdspladser i Danmark og med en eksport på 16 mia. kr som en væsentlig indtægtskilde for landet. Men samtidig hører produktionen i den kemiske industri til den mest risikobetonede vi har overhovedet.

Samfundsnyttig produktion

Og er vi da så glade for den kemiske industri? Det afhænger nok af, hvad vi som borgere anser for at være en samfundsnyttig produktion. F.eks. anses insulinproduktion på Nordisk Gentofte for mere nyttig end f.eks. produktion af ukrudtsmidler på Kemisk Værk Køge.

Renere teknologi

Industrien har følt det som et økonomisk pres at forske i renere teknologi, og paradoksalt nok har det vist sig at være en profitabel forretning, idet man kan eksportere den renere teknologi.

At en så stor del af den kemiske industri rent faktisk er udenlandsk ejet kan godt give anledning til bekymring, fordi den samfundsmæssige styring af produktionen kan blive vanskeliggjort. Og man kan undre sig over, at de skærpede miljøkrav i Danmark alligevel gør det attraktivt at etablere produktionsanlæg herhjemme.

Mistillid

Vi har som borgere en mistillid til den kemiske industri, som formentlig hænger sammen med de konsekvenser, der er forbundet med et problematisk arbejdsmiljø, affaldsdeponeringsproblemerne og ikke mindst de seneste ulykker fra udlandet: Seveso og Bhopal, hvor der ved sidste udslip af MIC (isocyanat) blev slået 2.000 mennesker ihjel. I forbindelse med en phemedipham-produktion på Kemisk Værk Køge, hvor giftstofferne MTI og CMME indgår, blev den lokale befolkning usikker på beslutningsgrundlaget, skabte debat, og forsøgte at standse produktionen.

Vi efterlyser dokumentation for, hvor mange penge der anvendes til henholdsvis produktionsanlæg og sikkerheds-

foranstaltninger i den kemiske industri. I Industriministeriets rapport: "Kemisk industri - samfundsøkonomisk betydning, maj 1988", der viser de sidste 10 års udvikling mht. beskæftigelse, investeringer, omsætning og værditilvækst, har man ikke redegjort for økonomien på sikkerhedsområdet.

Langsigtet planlægning

Vi tror på, at befolkningen er indstillet på den teknologiske udvikling - og en kemisk industri. Men vi kræver langsigtet planlægning og samarbejde - også med andre lande.

Risikovurdering

På konferencen fik vi den opfattelse, at den kemiske industris risikoanalyser ikke tilgodeser borgernes krav om sikkerhed for miljøet og åbenhed om produktionen, men udelukkende er udarbejdede af eksperterne med henblik på høj produktion, med en mindre skyldig hensyntagen til det ydre miljø.

Risikoanalyser er ikke desto mindre et vigtigt redskab til at nedsætte risikoen for medarbejderne på den kemiske industri og det omkringliggende samfund.

Analyserne foretages ofte af et rådgivende ingeniørfirma. Grundlaget er tegninger og beskrivelser af indretningen af det anlæg, der skal analyseres, og beskrivelser af, hvordan anlægget betjenes og vedligeholdes.

Derefter forsøger man at finde frem til, hvilke uheld, der kan forekomme; hvilke konsekvenser, uheldet kan medføre, og hvor stor sandsynligheden er for, at uheldet vil finde sted.

I vurderingen af konsekvenser er man nødt til at anvende toksicitetsdata, som i sig selv er behæftet med en vis usikkerhed. Derfor bruger man værdier, som ligger på "den sikre side". Hvis modellerne i flere trin ligger "på den sikre side", vil det samlede resultat eller sandsynligheden for uheld blive meget "overvurderet".

Konsekvensen af det kan blive, at man fra politisk, virksomhedsmæssig eller anden side kan beslutte at "nedvurdere" sandsynligheden eller risikoen for uheld.

Et eksempel herpå er beregning af sikkerhedszonen omkring Kemisk Værk Køge. Her havde man fra Risøs side i første omgang beregnet den til 1.500 meter, men efter fornyet overvejelse nåede man ned på 300 meter, hvorefter tilladelse til produktion kunne gives.

Tillid til analyser

Hvis befolkningen skal have tillid til risikoanalyser, skal de foretages af personer med virkelig ekspertise og indeholde alle relevante aspekter. Men de skal ikke kun udføres af ingeniører, men også af toksikologer, økologer, statistikere etc.

På konferencen fik vi det indtryk, at når en virksomhed bestiller en risikoanalyse hos et ekspert-firma, så får virksomheden den vare, som den har bestilt, således at

analysen sikrer myndighedernes godkendelse af produktionen.

Tal dansk !

Virksomhederne gav udtryk for, at risikoanalysen har betydning for vurderingen af produktionsanlægget, idet de fra det rådgivende firmas side kunne få gode ideer til, hvorledes dele af anlægget kunne forbedres. Det er jo godt for dem, men er vi som borgere tilfredse med, at risikoanalysen udgør en meget vigtig del af risikovurderingen ?

Svaret er nej. En risikoanalyse er alt for svær at gennemskue. Vi fik det indtryk, at risikoanalyserne er udarbejdede i et sådant sprog, at end ikke eksperterne selv kan forstå indholdet - og hvordan skal myndighederne, for ikke at sige borgerne, så kunne forstå teknikerens analyser?

En anden fare ved at analysen udgør en så vigtig del af risikovurderingen er, at helhedsvurderingen mangler, og at den usikkerhed, der er indbygget i analysen, kan bruges til manipulation.

Man kan heller ikke i tilstrækkelig grad tage den menneskelige faktor med i vurderingen, selvom eksperterne på konferencen gav udtryk for, at man i fremtiden ville inddrage vurderinger af virksomhedernes ledelse udfra et sikkerhedsmæssigt synspunkt.

De seneste store ulykker i Seveso og Bhopal skete nemlig som følge af for dårlig ledelse. Men hvordan skal man vurdere en ledelse?

Beredskabsplaner

På grundlag af risikoanalysen udarbejdes en beredskabsplan, som udstikker retningslinjer for, hvorledes borgerne, myndighederne og virksomhederne skal forholde sig ved en ulykke.

Men her har man osse undladt at tage højde for den menneskelig og psykologiske faktor. I vejledningen til indbyggerne i Nyborg står der f.eks., at man skal opholde sig inden døre og afvente nærmere instrukser, hvis alarmen lyder.

Erfaringen viser dog, at eksempelvis forældre til børn i skoler og institutioner, som en helt naturlig og rationel reaktion styrter hen efter ungerne. Det bliver man nødt til at tage til efterretning og indarbejde i risikovurderingen og dermed beredskabsplanlægningen, hvis den skal være til nogen nytte.

Helhedsvurderinger

Vi anbefaler, at der afholdes offentlige høringer i de områder, hvor den kemiske industri er/skal placeres. De offentlige høringer skal arrangeres sådan, at borgeren får mulighed for medindflydelse på udarbejdelsen af risikoanalyserne. Det kræver, at problematikken bliver fremlagt og diskuteret sådan, at alle kan forstå indholdet.

I forbindelse med godkendelse af risikobetonede produktioner skal der udføres konsekvensberegninger, der tager hensyn til transport, storbrand og udregninger på langtidsskader i tilfælde af den værst mulige katastrofe.

Virksomhedsledere skal foretage ansvarlige vurderinger med hensyn til udvælgelse af hvilke produktioner, de vil indlade sig på/holde sig fra. Udgiftsposter til de fornødne sikkerhedsforanstaltninger og oprensning bør indkalkuleres som noget selvfølgelig.

Vi tror på, at befolkningen er indstillet på teknologiens udvikling og en kemisk industri, men teknologi og forskning må følges ad på en sådan måde, at de risikoanalyser virksomhederne får lavet, ikke udelukkende tilgodeser virksomhedens rentabilitet, men også tager vidtgående hensyn til produktets nødvendighed, arbejdsmiljøet på virksomheden, affaldet fra produktionen, transporten af råvarer og færdigvarer, og det endelige forbrug af produktet.

Kun derved kan befolkningen opnå en tillid til risikoanalyserne og virksomhederne. Og kun derved vil analyserne blive et troværdigt redskab til udarbejdelse af helhedsvurderinger af den kemiske industri.

Kommunikation

Ifølge undersøgelser mistror store dele af befolkningen de "miljøtunge" virksomheders vilje til at tage hensyn til miljøet. Rapporten fra de tidligere afholdte fremtidsværksteder afslører også ringe tillid de offentlige myndigheder og deres informationer. Der er tale om tillidskløft og kommunikationsbrist.

Tillidskløft

For vores vedkommende bunder tillidskløften i, at vi som borgere føler os tilsidesat, idet vi føler, at virksomhederne lægger mere vægt på rentabel produktion end på arbejdsmiljø og hensyn til forurening af naturen.

Vores mistro bunder også i, at de politiske beslutninger om placeringer og produktionstilladelser af forurenende og risikobetonede virksomheder gives på et grundlag, som vi ikke har den reelle indflydelse på.

Vi har denne mistro til eksperternes og politikernes uvildighed, fordi vi har nogle erfaring med, at de oplysninger og påstande, der bliver fremlagt ved produktionens start, senere viser sig at være urigtige.

F.eks. blev det oplyst forud for udledningen af tungmetaller i Lillebælt fra Superfos, at den store vandgenemstrømning i bæltet ville sikre at bæltet ikke blev udsat for en forureningsbelastning. Nu viser det sig, at tungmetallerne, især cadmium og kviksølv, ophober sig i fødekæden, og at mængden af ilt i Lillebælt er stærkt reduceret. Et andet eksempel er, at man i forbindelse med uheldet på Tjernobyl fik at vide, at der overhovedet ikke var nogen risiko for radioaktivt nedfald i Danmark. Samtidig fik landmændene besked på, at køerne ikke måtte komme på græs i en periode.

Tillidskløften bliver også større, når vi som borgere føler, at virksomheder og myndigheder prøver at skjule nedbrydning af kemiske stoffer. F.eks. blev det oplyst ved destruktionsen af sennepsgasbomberne fra Bornholm, at der ikke var nogen risiko ved afbrændingen på Kommune Kemi. Dog måtte borgerne erfare, at sennepsgassen blev sejlet under eskorte i nattens mulm og mørke.

Befolkningens accept

Vi tror på, at befolkningen er indstillet på at løbe nødvendige risici i forbindelse med kemisk industri, men

kun i de tilfælde hvor produktionen er af nødvendig karakter, og kun i de tilfælde, hvor risikoen kan betegnes som minimal.

Befolkningens accept af risici forudsætter imidlertid åbenhed og ærlighed fra myndigheders og industriers side, som bunder i en letfattelig information, både internt i virksomheden og eksternt til befolkningen.

Kommunikationsbrist

Konferencen demonstrerede med al tydelighed, at der mangler tillid og kommunikation mellem borger og myndigheder, mellem borger og virksomhed, medarbejder og virksomhedsleder, myndigheder og virksomhed, myndighederne indbyrdes og også imellem eksperterne med forskellig faglig baggrund.

Kommunikationsbristen kan skyldes mange forskellige forhold: "Fabrikshemmeligheder", envejskommunikation, forskelligt vidensgrundlag, forskelligt sprogbrug, samt manglende vilje til at høre på hinanden og muligheder for at diskutere med hinanden.

Efter vores opfattelse skal der være en større åbenhed om produktion. Vi kan acceptere, at hvad der foregår indenfor virksomhedens egne fire vægge er fabrikationshemmeligheder, dog skal miljøkonsulenter og myndigheder oplyses om produkternes bestanddele og eventuelle farlige sammensætning.

Men i det tilfælde, at produktionen indebærer en risiko for det omkringliggende miljø, skal borgerne i området være informeret om det. Og informationerne skal være af en sådan karakter, at ikke kun eksperter forstår dem.

Det er vigtigt, at der ikke kun bliver tale om envejskommunikation, virksomhederne og myndighederne skal være lydhøre overfor befolkningens spørgsmål og holdninger.

Det er indlysende, at borgerne har forskelligt vidensgrundlag, og at grundlaget mellem virksomhed/borger er forskelligt. Men også sproget er forskelligt:

Det er oplagt, at risikoanalyser er formuleret i et fagsprog til brug for dem, der nu har brug for rapporten i produktionsøjemed. Hvis befolkningen bare kan have fuld tillid til, at risikoanalysen og vurderingerne er foretaget af personer med virkelig ekspertise og indeholder alle relevante aspekter behøver den ikke være læsbar/forståelig for alle lægfolk.

Debat og indflydelse

Der blev også på konferencen gjort opmærksom på, at pressen kan være medvirkende til, at kommunikationen vanskeliggøres. Kemisk Værk Køge mente f.eks. ikke, at de kunne komme til orde overfor borgerne på en rimelig måde, da pressen mistænkeliggjorde og fordrejede udtalelser fra virksomheden.

Spørgsmålet om pressen hænger også sammen med vores muligheder for at diskutere med hinanden. Og dermed også med vore muligheder for at få indflydelse.

I Danmark gennemfører man ikke høringsprocedurer som det f. eks. er tilfældet i USA og Sverige. Sådanne høringer burde gennemføres i Danmark så befolkningen i højere grad inddrages i beslutningsprocesserne.

På høringen oplevede man, at eksperter og virksomhedsledere var bundet af "egne interesser". Myndighedernes repræsentanter og virksomhedslederne var bundet af loyalitet overfor deres egne administrationer. Det følte som om, at der ligger en prestige i at afgrænse sig stærkt fra de andre. Og hverken virksomheder eller myndigheder var interesserede i at se problemerne fra borgernes synsvinkel.

Men det er ikke blevet debatteret i befolkningen, hvilken teknologisk udvikling vi ønsker, hvordan den bliver brugt eller misbrugt - og om vi skal have mod til at sige nej til noget af det, vi teknisk er i stand til ?

Selvfølgelig skal der gives tilladelse til f.eks. kemiske produktioner, men myndighederne må ikke gå så vidt, at befolkningen mister tilliden. F.eks. giver myndighederne dispensation på dispensation til spildevandsudledninger, meget små bøder ved overtrædelser af miljøloven osv. osv.

Det er et spørgsmål, om der ikke er for vide fortolkningsmuligheder i miljøloven?

Konklusion

Som konklusion på konferencen må vi konstatere:

Virksomhederne vil gerne:

- * være med til at undersøge, hvad den kemiske industri reelt koster, idet oprydning, udgifter til sundhedsvæsenet og sociale ydelser ikke nu indgår i omkostningsanalyserne.
- * forsøgsvis inddrage borgerne i planlægning og gennemførelse af ny produktion (risikoforbrugerrepræsentation). De er dog bekymrede over, om det kan lade sig gøre, da en almindelig borger måske ikke forstår, hvad der foregår eller har den fornødne tid til at deltage i de mange møder.
- * være åbne overfor borgerne, men foretrækker envejskommunikation.

Myndighederne vil gerne:

- * være med til at etablere et mere åbent forhold indbyrdes og til virksomhederne.
- * forsøge at forstå og indrette sig efter den mistillid, som findes hos borgerne.
- * inddrage borgerne i risikovurderinger i forbindelse med godkendelse af farlig produktion.

Vi (borgerne) vil gerne:

- * have risikoanalyser der kan bruges, dvs. med inddragelse af faglig viden fra andre end ingeniører. Risikoanalyser der kan forstås af alle.
- * have konsekvensberegninger, der handler om langtidsvirkninger på mennesker og miljø.
- * have høringsprocedure.

- * have borgerindflydelse, som f.eks. kunne være i form af:
 - risikoråd på amtsplan
 - risikoforbrugerrepræsentation dvs. inddragelse i planlægning og gennemførelse af ny produktion i virksomhederne
 - en form for nævningeting, som skal tage stilling til og vurdere en lokal produktion. Vi forventer os dog ikke nogen form for vetoet.
- * at produktionen foregår under erstatningsansvar overfor det omgivende lokalsamfund.
- * at der afsættes flere penge til forskning i kemiske stoffers skadevirkning.
- * at der arbejdes for at virksomheder, myndigheder og borgere får en større fælles viden om kemiske stoffers farlighed.
- * modtage en god letforståelig, målrettet oplysning.
- * være med til at bestemme, hvilke risici vi vil udsættes for - vi er nemlig ikke risikosky.

På trods af, at alle på konferencen oplevede en gensidig mistillid, kunne vi dog blive enige om:

At vi alle skal arbejde for:

- * en større åbenhed
- * en større grad af borgerindflydelse
- * en større fælles viden

Det er vores håb, at konferencens resultat vil kunne bidrage til en positiv debat ude i lokalsamfundene imellem myndigheder, virksomheder og borgere.

*Else-Marie Brustad, Køge
Folmer Hansen, Nyborg
Kurt Hansen, Esbjerg
Holger Jørgensen, Horsens
Susanne Østerlund, Løgumkloster*

